Background Paper BP-230E

AIRLINE REREGULATION: THE DISCUSSION IN THE UNITED STATES

Terrence J. Thomas
Economics Division

April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-01132/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-2/230E

ISBN 0-660-13652-X

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AIRLINE REREGULATION: THE DISCUSSION IN THE UNITED STATES

INTRODUCTION

Airline deregulation in Canada is in many ways the child of deregulation in the United States. Moves to change the system in the latter country, therefore, may ultimately change the airline system here - and should be watched closely.

After a decade with airline deregulation in the United States, observers see mixed results. Even those who were the staunchest supporters of deregulation in the 1970s now admit that many of its effects were surprising - and not pleasantly so.

One such observer is Alfred E. Kahn. As chairman of the now-defunct Civil Aeronautics Board (CAB), he championed deregulation which, as he had intended, led to the demise of that Board. His work and that of others led to the U.S. Airline Deregulation Act of 1978. By 1988, Kahn was back at Cornell University and, although still a supporter of airline deregulation, after a decade of experience with it, was more cautious when singing its praises.

In a 1988 article(1) Professor Kahn discussed the unexpected results of deregulation under four headings:

1. the turbulence and painfulness of the process;
2. the reconcentration of the industry;
3. the intensification of price discrimination and monopolistic exploitation; and
4. the deterioration in quality of airline service. (p. 316)

---

(1) Alfred E. Kahn, "Surprises of Airline Deregulation," American Economic Review, May 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Professor Kahn concluded his article by asserting, however, that deregulation had led to lower fares (with the structure of fares now in line with the structure of costs), greater choice among "price-quality options" and improvements in efficiency - "all this along with a 35% or so decline in accident rates" (p. 321).

Of course, what an advocate of deregulation sees only as a "surprise," others may see as a reason for deep concern and an argument for reregulation. This is, in fact, what is happening in the U.S. today. Since the late 1980s, especially since the tenth anniversary of airline deregulation, there has been a reevaluation of its results.

BACKGROUND

By the time the Airline Deregulation Act came into effect, the United States had had four decades of airline regulation. The Civil Aeronautics Act of 1938 had created the Civil Aeronautics Board (CAB) and given it authority to:

1. control entry;
2. control exit;
3. regulate fares;
4. award direct subsidies;
5. control mergers and intercarrier agreements;
6. investigate deceptive trade practices and unfair methods of competition; and
7. exempt carriers from certain provisions of the Act.(2)

Until the Federal Aviation Act of 1958, the CAB also had authority over safety regulation. Note that power 5 effectively immunized

---

(2) This list is from Elizabeth E. Bailey et al., Deregulating the Airlines, the MIT Press, Cambridge, Mass., 1985. This is an excellent study of the early years of airline deregulation in the U.S. by economists who worked at the CAB.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the airline carriers from antitrust laws. In short, the Act of 1938 showed little faith in the market and much faith in government regulation.

Unfortunately for those with faith in regulation, the powers of the CAB and the use of those powers could not keep pace with the rapid changes in the industry. Whether the same powers applied differently could have done so is a moot point. By the mid-1970s, the system had been shaped by over 30 years of regulation; interested parties saw problems and, in the spirit of the times, wanted to rely on greater competition (i.e., deregulation) to solve them.

The situation was summed up for many by the phenomenon of large planes flying half empty. In more technical terms, excess capacity, barriers to entry and high prices were all the obvious signs of a lack of competition.

Another difficulty was that small communities had become dissatisfied with the subsidy program. As part of the 1938 Act, this program was administered by the Postal Service until 1953, and thereafter by the CAB. It involved augmenting passenger revenue by the payment of mail rates. The basic philosophy was that the program would foster the the air carriers' financial prosperity, which, in turn, would provide the underpinning for a nationwide system of air service. The trade-off between an air carrier's financial position and service to small communities was, however, often settled in the air carrier's favour.

A 1976 study by the Department of Transportation found "that certificated air carriers [local service airlines that had taken over subsidized operations from the trunk airlines] dropped service to 173 points between 1960 and 1975, reducing the number of points served by certificated carriers by about 30%. In almost every instance, the initiative for these withdrawals came from the carriers, with the Board granting approval."(3)

Another problem under regulation was that the quality of service (including safety) was "too high." The inverted commas are needed because we seldom think that quality of service, especially with respect to safety, can be too high. It can be if it is a barrier to entry that

---

(3) Ibid., p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prevents airlines from offering consumers service of lower quality but at a correspondingly lower price. It is another moot question, however, whether consumers ever have enough information to make a wise choice between (say) price and safety. This was recognized after deregulation, although an apparent problem then became the low quality of service.

A related "problem" under regulation, where some of the monopoly return to the air carriers went to employees, was that the wages of airline employees were "too high." When the industry became more competitive with deregulation, existing carriers felt pressure to lower their wages so they could compete with new entrants. The resulting downward movement in wages and layoffs led to considerable labour unrest, but also to measured productivity gains.

The problems of "too high" service and "too high" wages were given little weight by proponents of deregulation. The other problems were generally recognized, however, and this recognition led to the Airline Deregulation Act of 1978.

At first, deregulation seemed a glorious success. In the first few years after the Airline Deregulation Act of 1978 removed restrictions on entry into and exit from the airline industry, 215 new airlines were formed. Prices fell and the established carriers were forced to meet the terms offered by such entrants as People Express. More people flew than ever before.

But then the industry changed. There was a doubling of oil prices between 1979 and 1980 and severe recession in the early 1980s, while the huge increase in the number of flyers led directly to several problems. Airport congestion, longer waiting times and cancelled flights became common. Although accidents per passenger-mile decreased during the decade of deregulation, there was growing concern about safety, especially the use of older aircraft and less experienced crew.

Stiff competition had forced the established air carriers to lay off workers or ask them for wage concessions. Both actions lowered staff morale and led to noticeable labour unrest, which added to passengers' concerns about safety.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Without binding restrictions on entry and exit, the look of air travel changed. In place of multi-stop flights on a single aircraft, a system of spoke-and-hub flying evolved; a passenger flying from one small community to another might fly on a small plane to a hub in a larger community, then fly on a larger plane from one hub to another, and then on a smaller plane from the second hub to the destination. This system involved frequent plane changes and additional waits.

While the quality of flying was falling, the major carriers were finding niches where they could exercise monopoly power. Because of space constraints at the hubs (and long-term leases of airport facilities to the major carriers), concentration there increased. And with the increased concentration, fares moved up. Of the 215 new airlines, only 59 had survived by the end of 1989; eight mega-carriers controlled 90% of the U.S. air travel market. At nine major hubs, a single carrier controlled over 60% of all traffic.

To many, the glorious success of deregulation was short-lived and is now being reversed.

RECENT U.S. CONGRESSIONAL ACTIVITY

The concerns described above have naturally led legislators to examine the results of deregulation in detail and to propose laws aimed at correcting some of the apparent harm.

At the end of 1988, the U.S. magazine Business Week looked at a decade of airline deregulation and wrote, "Welcome to Airline Deregulation, Phase Two." At the end of 1989, that same magazine ran a short piece, "Memo to the Airlines: Deregulation's Days are Numbered." Other magazines and scholarly journals have joined the debate. Some take the position that the benefits of deregulation still outweigh the costs, but all note the increased pressure on legislators for reregulation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The following list gives examples of recent congressional activity. It includes reports, hearings and sessions devoted to appropriations.(4)

H643-19 EXTENSION OF CIVIL PENALTY ASSESSMENT DEMONSTRATION PROGRAM (17 November 1989). This report dealt with the imposition of civil penalties of up to $50,000 for violations of airline security, maintenance and operations regulations.

S263-33 TRANSPORTATION EMPLOYEE TESTING ACT OF 1989 (25 October 1989). This report dealt with the possible establishment of drug and alcohol testing programs for commercial aviation and other transportation employees.

H643-17 REVIEW OF CERTAIN ACQUISITIONS OF VOTING SECURITIES OF AIR CARRIERS (24 October 1989). This report dealt with the prohibition of the acquisition of 15% or more of any major air carrier's voting securities before the Department of Transportation (DOT) has determined the effect of the acquisition on aviation safety, competition and airline assets.

S263-32 ACQUISITION OF CONTROLLING INTEREST IN AIR CARRIER (18 October 1989). This report dealt with the prohibition of the acquisition of 25% or more of an air carrier's voting securities before DOT has determined the effect of the acquisition on aviation safety, competition and airline assets.

S261-66 AIRLINE ACQUISITIONS (14 July 1989). This hearing examined legislation to prohibit the acquisition of a controlling interest in an airline through a leveraged buyout (LBO) unless the

---

(4) The information is from Congression Information Service, "Index to Publications of the United States Congress," Abstracts Volume, various issues. The prefix H stands for House of Representatives activity; S stands for Senate activity.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DOT determines that the transaction will not adversely affect aviation safety.

H641-38 FLIGHT ATTENDANT DUTY TIME LIMITATIONS (17 May 1989). This hearing examined the relationship between flight attendant working hours and airline safety.

H181-33.6 APPROPRIATIONS, 1990 - DOT, OFFICE OF THE SECRETARY (21 April 1989). As part of its consideration of the DOT's 1990 fiscal year budget, the Subcommittee on Transportation Appropriations examined: (a) airline passenger mishandled luggage reports; (b) airline passenger consumer complaints; (c) competition in the Airline Computerized Reservation System Industry; and (d) essential air service subsidies.

H641-39 EASTERN AIRLINES LABOUR DISPUTES EMERGENCY BOARD (7 March 1989). This hearing concerned the dispute between Eastern Airlines and its employees.

H641-26 OVERSIGHT OF THE DEPARTMENT OF TRANSPORTATION'S COMMERCIAL AIR CARRIER FITNESS POLICY, FOCUSING UPON THE PROPOSED PRIVATIZATION OF TRANS WORLD AIRLINES (TWA) (29 September 1988). This hearing examined the possible negative impact of securities privatization on TWA service and safety, and the need for DOT to conduct a fitness review of TWA.

H641-19 FAA OVERSIGHT OF THE COMMUTER AIRLINE INDUSTRY (28 September 1988). This hearing reviewed commuter airline safety and related Federal Aviation Administration (FAA) inspection issues.

S261-26 AIRLINE CONCENTRATION AT HUB AIRPORTS (22 September 1988). This hearing examined the impact of airline company mergers on industry competition, focusing on increasing concentrations at hub airports.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

S521-14 AIRLINE COMPUTER RESERVATION SYSTEMS (10 December 1987). This hearing examined the impact on airline industry competition and consumers of airline-owned computer reservation systems.

S521-13 PROBLEMS IN THE AIRLINE INDUSTRY (19 August 1987). This hearing before the Subcommittee on Antitrust, Monopolies and Business Rights examined airline service quality problems.

A few comments are necessary about this congressional activity. First, there is possible overlap, as the House and Senate may examine the same issue. For example, both chambers examined the acquisition of controlling interest in an air carrier; however, they looked at different levels of controlling interest.

A second important comment is that the activity listed above does not mean that laws have been passed. The list has been presented to flag concerns of U.S. legislators. Some items will indeed result in new laws or amendments to existing laws. Some, however, may not - or not in the immediate future.

There could also be future legislation in the U.S. that does not - or does not seem to - reflect the activity listed above. This is because of what some have called the "Christmas tree" aspect of some U.S. legislation, to which seemingly unrelated sections are sometimes added, like tree ornaments.

Not all legislation aimed at air travel, moreover, has to do with the results of deregulation. Terrorism directed at airlines has led to laws dealing with airport and airline security. General concerns about drug and alcohol abuse have led to legislative proposals aimed at curbing such abuse, especially in those industries where an employee's actions can affect the safety of many. Deregulation worsened labour relations and this may have led to substance abuse by some employees, but the links are indirect.

These comments should not lessen the impact of the list. The decade under airline deregulation in the U.S. has created many apparent problems. Legislators there - as they would here or in any democracy -

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

have attempted to address these. The list shows that perceived problems fall into two broad categories: decreasing quality of service (including perceptions of safety) and decreasing competition.

The result has been a closer examination of the U.S. airline industry and, as seen in the list above (and in the following section), legislative activity. A recent article(5) quoted Senator John C. Danforth, a sponsor of one of the bills to be discussed below, as summing up the feeling of many legislators: "We cannot have a system that is both deregulated and uncompetitive." The same article quoted a vice-president of Airline Economics who commented on the U.S. market: "The sad truth is, we don't have enough capacity to have a totally free market."

Deregulation, especially the last five years of it, has certainly resulted in a reinterpretation of the U.S. airline industry and the possible role of regulation.

RECENT U.S. SENATE BILLS

The apparent problems with a deregulated airline industry led to the introduction of two bills in the U.S. Senate at the end of 1989. The two bills were:

S.1741. Airline Competition Enhancement Act
Introduced by Mr. McCain (for himself and Mr. Danforth and Mr. Bond) on 6 October 1989; and

S.1854. Airline Reregulation Act
Introduced by Mr. Metzenbaum (for himself and Mr. Byrd) on 8 November 1989.

These bills show concerns with the same problems but promote different solutions. S.1741 was sponsored by Republicans and attempts to promote further competition by striking at some practices and conditions that have led to increased dominance of the U.S. market by the large carriers. S.1854 was sponsored by Democrats and proposed to establish the "Aviation Policy Board for the purpose of setting air fares and routes, and

---

(5) "Should Airlines be Reregulated?" Fortune, 19 June 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

requiring the Secretary of Transportation to take certain actions to improve service and promote safety in airline travel."(6)

Bill S.1854 is the more straightforward of the two. It would turn back the clock and rename the Civil Aeronautics Board the Aviation Policy Board. As the bill's co-sponsor, Senator Byrd, said, it gives the opportunity to recast a vote on deregulation (he had voted for the Airline Deregulation Act of 1978).

The application of route and rate regulations - whatever one calls the regulator - is not straightforward. The bill affirms a faith in government regulation without giving much detail about how such regulation in the 1990s would avoid the problems of the 1970s.

As Senator Metzenbaum put it:

> I say with all candor that I am not certain that reregulation is the right solution. But I am sure that deregulation was the wrong solution. I believe it is important to put the idea of reregulation on the table so it can be discussed as one alternative for dealing with the current scandalous state of airline competition.

Bill S.1741, on the other hand, does not want to turn back the clock. Its sponsors have aimed the bill at problems with the current system - especially the market power of the major carriers and inadequate airport capacity.

To combat market power, the bill would:

1. require the mega-carriers to divest themselves of their computer reservation systems (CRS);

2. eliminate code sharing (under which a large airline shares its CRS two-letter designation with a commuter airline - leading travellers to think their flight will take place on a single airline);

3. extend the Federal Trade Commission Act prohibitions against unfair competition and unfair practices to the airline industry; and

4. strengthen the Federal Aviation Act to make it easier for smaller airlines to challenge the larger airlines

---

(6) Congressional Record, 8 November 1989, p. S15272.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

about unfair methods of competition or deceptive practices.

To increase airport capacity, the bill would:

1. "eliminate the buy-sell rule and recapture the windfall that was given the dominant airlines in 1985 by taking the slots [takeoff and landing rights at four important airports] back and auctioning them off";(7) and

2. permit charges on passengers using airports so that airport capacity could be expanded.

Although the two bills are based on different philosophies with respect to the market and government regulations, they share a view of the failures under a decade of deregulation of the U.S. airlines.

THE SPECIAL POSITION OF SMALL COMMUNITIES

All states in the U.S. have small communities, so it is not surprising that the Airline Deregulation Act of 1978 included a program to ensure that such communities did not lose all their air service in the wake of deregulation. As some observers noted: "This program was something of an anomaly since it increased in some ways the regulation of small community air service in order to allow a massive reduction of regulation for the rest of the system."(8)

The following passage from the Bailey book discusses the guidelines for small community replacement services set out in section 419 of the Airline Deregulation Act of 1978 (ADA):

> The Board issued a set of guidelines in September 1979 that attempted to balance the needs and desires of the communities and the Act's general philosophy of relying on competitive forces to determine service level and quality at these communities. Regional hearings were held before the guidelines were issued in order to obtain comments from state, community and other interested parties. The guidelines guaranteed support for levels of traffic of up to a maximum of 80 seats

---

(7) Congressional Record, 6 October 1989, p. S12923.

(8) Bailey et al. (1985), p. 111.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

daily in each direction. Larger volumes were deemed able to support themselves. The Board guaranteed access to a city (or sometimes to two cities) that had close commercial, political and geographical ties to the community and that provided it with access to the national air transportation system. Flights were required to be well-timed and to allow for the possibility of same-day round-trip service. In general, aircraft had to have two engines and to be operated by two pilots.

The replacement process was designed to proceed fairly smoothly. A certificated carrier had to notify the Board 90 days before suspending service at a community. The Board covered the incumbent's losses for subsequent periods of 30 days until a replacement carrier was found. At those communities where no carrier was willing to provide subsidy-free air service, the CAB invited service proposals including subsidy requests from interested carriers. On the basis of the service proposals, the carrier's service record, and the community's preferences, the Board selected a carrier to serve the community generally for a two-year period. The ADA also ordered substantial changes in the local service subsidy program effective on 1 January 1983, at which time any carrier could replace or bump an existing 419 carrier by showing that it could improve service and reduce subsidy.(9)

Section 406 of the ADA stipulated that the subsidy to local service carriers would continue until 1985. In 1977, this subsidy peaked at $79.8 million; by 1982, it was down to $45.6 million, while the subsidy under section 419 had reached $18.7 million. In other words, four years after deregulation, the subsidies for service to small communities (the total of 406 and 419 subsidies) was $64.3 million, a drop of almost 20% from 1977.

The ADA also required that joint fares be extended to commuter carriers. This provision expired in 1983 and the major air carriers have since cancelled joint fares with regional carriers other than those with which they had a code-sharing agreement. (In many cases the majors had a financial interest in these regionals.)

---

(9) Ibid., p. 116-117.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

There is debate about the effects of deregulation on small communities. Some argue that service has improved, with more departures from these communities. Others point out that the more numerous flights are on smaller, less comfortable aircraft and, given the spoke-and-hub system that has emerged, the flights involve transfers at larger airports and inevitable delays. Even supporters of deregulation admit that the costs and benefits of deregulation have been unevenly distributed.

Some small communities have certainly been losers under deregulation. It is not surprising, therefore, that Senators McCain, Danforth and Bond, who sponsored Bill S.1741, come from Arizona and Missouri, states of predominantly small communities.

CONCLUSIONS

It is too early to say whether the U.S. Congress will pass an airline reregulation law. The two relevant bills before the Senate show that attempts at reregulation can take different forms - a return to the pre-1978 system of regulation or an attempt to aim new regulations at problems arising after the 1978 Act.

The sponsors' discussion of the bills and the record of other congressional activity show clearly that problems seem to have emerged after a decade of airline deregulation. Although there were over 200 new entrants into the U.S. market immediately after deregulation and fares dropped and the number of travellers increased, the market is now becoming more concentrated and congestion and deteriorating service are facts of life.

Of the new entrants, only about 59 remain. The major carriers have found ways to exercise monopoly power - through, for example, the aggressive use of computer reservation systems or mergers and increased concentration at hubs. As Senator Danforth put it: "Consumers are not getting the benefits that vigorous competition was supposed to provide." A co-sponsor of Bill S.1741 summed up trends in the United States: "...[W]e are entering, if we have not entered, a state of de facto reregulation."

Étude générale

BP-230F

LE RÉTABLISSEMENT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LE TRANSPORT AÉRIEN: LE DÉBAT AUX ÉTATS-UNIS

Terrence J. Thomas
Division de l'économie

Avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-2/230F

ISBN 0-660-93007-2

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE RÉTABLISSEMENT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LE TRANSPORT AÉRIEN: LE DÉBAT AUX ÉTATS-UNIS

INTRODUCTION

La déréglementation du transport aérien au Canada est en grande partie le résultat de la déréglementation survenue aux États-Unis. Les mesures visant à modifier le système en vigueur dans ce pays pourraient donc ultimement changer le système appliqué ici et devraient donc faire l'objet d'une attention spéciale.

Après une décennie de déréglementation dans le secteur du transport aérien aux États-Unis, les observateurs estiment que les résultats obtenus sont douteux. Même les plus chauds partisans de la déréglementation dans les années 1970 admettent maintenant que bon nombre des conséquences de ce processus ont été surprenantes, mais pas nécessairement positives.

Alfred E. Kahn est l'un de ces observateurs. À titre de président du Civil Aeronautics Board (conseil de l'aéronautique civile) maintenant disparu, M. Kahn s'était fait le champion de la déréglementation qui, comme on l'avait prévu, mena au démantèlement de ce conseil. Les travaux qu'il a réalisés, de concert avec d'autres, ont entraîné l'adoption de la U.S. Airline Deregulation Act of 1978 (loi de 1978 sur la déréglementation du transport aérien aux États-Unis). En 1988, M. Kahn était de retour à l'Université Cornell et, même s'il était toujours un partisan de la déréglementation dans ce secteur, il était devenu plus prudent dans ses éloges après qu'on l'eut expérimenté pendant une décennie.

Dans un article qu'il a fait paraître en 1988(1), M. Kahn a discuté des résultats inattendus de la déréglementation sous quatre angles:

---

(1) "Surprises of Airline Deregulation", American Economic Review, mai 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. la turbulence et les difficultés auxquelles ont donné lieu ce processus;

2. la reconcentration de l'industrie;

3. l'accroissement de la discrimination des prix et la plus grande monopolisation des marchés;

4. la détérioration de la qualité des services aériens. (p. 316)

M. Kahn termine son article en affirmant toutefois que la déréglementation entraîné une diminution des tarifs (la tarification étant maintenant proportionnelle aux coûts), un plus grand choix d'options acceptables sur le plan du rapport qualité-prix et une amélioration de l'efficacité - "tout cela avec une réduction d'à peu près 35 p. 100 du taux d'accident" (p. 321).

Il est certain que ce qu'un partisan de la déréglementation considère comme une simple "surprise" peut constituer pour d'autres intervenants un motif de grande inquiétude et un argument militant en faveur du rétablissement de la réglementation. En fait, c'est bien ce genre de débat qui se déroule aujourd'hui aux États-Unis. Depuis la fin des années 1980, et en particulier depuis le dixième anniversaire de la déréglementation du transport aérien, on a procédé à une réévaluation des résultats de cette entreprise.

CONTEXTE

Lorsque la Airline Deregulation Act est entrée en vigueur, les États-Unis réglementaient ce secteur d'activité depuis quatre décennies. La Civil Aeronautics Act of 1938 (loi sur l'aéronautique civile de 1938) avait créé le conseil de l'aéronautique civile et lui avait accordé le pouvoir:

1. de régir l'entrée sur le marché des transporteurs;

2. de régir la sortie du marché des transporteurs;

3. de réglementer les tarifs;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. d'accorder des subventions directes;

5. de régir les fusions de sociétés aériennes et les ententes entre transporteurs;

6. d'enquêter sur les pratiques commerciales trompeuses et les formes de concurrence déloyales;

7. d'exempter les transporteurs de certaines dispositions de la loi(2).

Avant l'adoption de la Federal Aviation Act of 1958 (loi fédérale de 1958 sur l'aviation), le conseil de l'aéronautique civile était aussi responsable de la réglementation de la sécurité. Il faut signaler ici que le cinquième pouvoir accordé au conseil permettait aux transporteurs aériens de se soustraire aux exigences des lois anti-trust. En résumé, la loi de 1938 témoignait d'un manque de confiance vis-à-vis de forces du marché et d'une grande confiance en la réglementation gouvernementale.

Malheureusement pour ceux qui croyaient à la réglementation, les pouvoirs du conseil de l'aéronautique civile et l'utilisation qu'on en a faite n'ont pas permis de suivre l'évolution rapide de l'industrie. On pourrait, à titre d'hypothèse, se demander si l'on aurait pu atteindre cet objectif en utilisant ces mêmes pouvoirs, mais d'une manière différente. Quoi qu'il en soit, le système, tel qu'il existait au milieu des années 1970, était le résultat de plus de 30 ans de réglementation; les intervenants constataient des problèmes et souhaitaient, conformément à l'esprit de l'époque, accroître la concurrence (c'est-à-dire déréglementer le secteur) afin de les résoudre.

Pour bon nombre de ces personnes, ces problèmes se résumaient au phénomène des gros avions volant à moitié vides. En des termes plus techniques, une capacité excédentaire, des entraves à l'entrée sur le marché et des prix élevés constituaient tous des signes évidents d'un manque de concurrence.

---

(2) Cette liste est tirée de Deregulating the Airlines (la déréglementation du transport aérien), Elizabeth E. Bailey et al., Cambridge, Mass., MIT Press, 1985. Il s'agit d'un excellent ouvrage sur les premières années de la déréglementation du transport aérien aux États-Unis, qui a été rédigé par des économistes qui travaillaient au conseil de l'aéronautique civile.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

De plus, les petites agglomérations étaient mécontentes du programme de subventions. En vertu de la loi de 1938, ce programme était administré par le service postal et continua à l'être jusqu'en 1953, année où le conseil de l'aéronautique civile prit la relève. Ce programme consistait à augmenter les recettes tirées des passagers grâce à la perception de tarifs postaux. On croyait alors que ce programme accroîtrait la prospérité financière des transporteurs aériens, ce qui leur permettrait d'établir un réseau national de transport aérien. Toutefois, lorsqu'il fallait choisir entre améliorer la position financière d'un transporteur aérien et fournir un service à de petites agglomérations, on aboutissait souvent à un compromis favorisant le transporteur aérien.

Une étude menée en 1976 par le département des transports des États-Unis a déterminé "que les transporteurs aériens certifiés (les sociétés aériennes fournissant des services locaux qui avaient pris la relève des services subventionnés fournis par les principales sociétés aériennes) avaient cessé de desservir 173 destinations entre 1960 et 1975, ce qui avait réduit le nombre d'endroits desservis par les transporteurs certifiés d'environ 30 p. 100. Dans presque tous les cas, c'étaient les transporteurs qui avaient pris l'initiative d'abandonner ces liaisons, le conseil leur en donnant la permission"(3).

Un autre des "problèmes" de la réglementation, c'était que la qualité des services (notamment dans le domaine de la sécurité) était "trop élevée". Les guillemets sont ici nécessaires parce qu'il est rare que nous croyions que la qualité des services, particulièrement dans le domaine de la sécurité, puisse être trop élevée. Il peut toutefois en être ainsi si cela constitue une entrave à l'entrée sur le marché qui empêche des sociétés aériennes d'offrir aux consommateurs des services de moindre qualité, mais à un prix proportionnellement plus bas. Cela nous amène à une autre question hypothétique dont on pourrait débattre: les consommateurs ont-ils jamais disposé de suffisamment de renseignements pour faire un choix éclairé entre, disons, le prix à payer et la sécurité. Nous pouvons déclarer que la déréglementation a permis aux intéressés de prendre

---

(3) Ibid., p. 23.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conscience de cette situation, même si c'est la faible qualité des services qui est alors devenue un problème évident.

Un autre "problème" de la réglementation était lié au fait que les transporteurs aériens versaient à leurs employés une certaine partie des bénéfices qu'ils tiraient de leur position monopolistique et que les salaires de ceux-ci étaient donc "trop élevés". Lorsque la déréglementation entraîna un accroissement de la concurrence au sein de l'industrie, les transporteurs existants se sentirent obligés de diminuer le salaires de leurs employés afin de concurrencer les nouveaux venus sur le marché. La baisse des salaires et les licenciements qui suivirent suscitèrent beaucoup de mécontentement dans les milieux syndicaux, mais entraînèrent aussi des gains notables sur le plan de la productivité.

Les partisans de la déréglementation accordèrent peu d'importance aux problèmes liés à la trop grande qualité des services ou aux salaires trop élevés. Dans l'ensemble, ils reconnurent toutefois le bien-fondé des autres problèmes, ce qui entraîna l'adoption de la Airline Deregulation Act of 1978.

Au début, la déréglementation sembla remporter un succès retentissant. Dans les premières années qui suivirent la levée des restrictions relatives à l'admission de nouvelles entreprises au sein de l'industrie aérienne et à l'abandon des activités dans ce secteur, 215 nouvelles sociétés furent formées. Les prix chutèrent et les transporteurs établis furent forcés d'offrir des conditions aussi favorables que de nouveaux venus comme People Express. Plus que jamais auparavant, la clientèle augmenta.

Puis, l'industrie connut tout à coup des changements. Les prix du pétrole doublèrent entre 1979 et 1980 et le pays traversa une grave récession au début des années 1980, tandis que l'augmentation considérable du nombre des transporteurs provoquait plusieurs problèmes. Les aéroports congestionnés, les longues périodes d'attente et les vols annulés devinrent donc choses courantes. Même si on a noté une diminution du nombre d'accidents par passager-mille au cours des dix années de déréglementation, les questions liées à la sécurité et en particulier le recours à de vieux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

appareils et à du personnel moins expérimenté suscitèrent de plus en plus d'inquiétude.

La forte concurrence avait forcé les transporteurs établis à licencier des travailleurs ou à leur demander des concessions salariales. Ces deux types de mesures irritèrent les employés et sapèrent leur moral, ce qui rendit les passagers encore plus inquiets au sujet de leur sécurité.

Une fois levées les restrictions relatives à l'entrée des transporteurs aériens sur le marché et à leur sortie de celui-ci, il se produisit des changements dans ce secteur du transport. Ainsi, les vols à escales multiples à bord d'un même appareil furent remplacés par les réseaux en étoile où les passagers se déplaçant d'une petite agglomération à une autre devaient parfois se rendre à bord d'un petit avion jusqu'à un aéroport plaque tournante d'une grande ville, puis monter à bord d'un avion plus gros afin de passer d'un aéroport plaque tournante à un autre, et finalement prendre un avion plus petit pour se rendre du second aéroport plaque tournante jusqu'à leur destination. Ce mode de fonctionnement comportait de fréquents changements d'avion et des périodes d'attente supplémentaires.

Pendant que la qualité des services de transport diminuait, les principaux transporteurs se trouvaient des niches où ils pouvaient exercer leur pouvoir monopolistique. En raison de l'espace limité disponible dans les aéroports plaques tournantes (et des baux à long terme accordés aux principaux transporteurs pour les installations de ces aéroports), la concentration s'est accrue dans ces endroits, ce qui a fait monter les tarifs. Des 215 nouvelles sociétés aériennes dont il a été question plus haut, seules 59 existaient toujours à la fin de 1989. Huit mégatransporteurs contrôlaient 90 p. 100 du transport aérien aux États-Unis. Dans neuf aéroports plaques tournantes d'importance, plus de 60 p. 100 de toute la circulation était contrôlée par un même transporteur.

Pour de nombreux intervenants, le succès retentissant de la déréglementation a été de brève durée et est maintenant en train de se transformer en échec.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ACTIVITÉS RÉCENTES AU CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS

Tous ces problèmes ont naturellement poussé les législateurs à examiner de façon détaillée les résultats de la déréglementation et à proposer des lois afin de corriger certains de ces effets nocifs évidents.

À la fin de 1988, le magazine américain Business Week a passé en revue les dix années pendant lesquelles la politique de déréglementation du transport aérien a été appliquée et écrit: "Welcome to Airline Deregulation, Phase Two" (Passons maintenant à la deuxième étape de la déréglementation du transport aérien). À la fin de 1989, ce même magazine a publié un court article intitulé: "Memo to the Airlines: Deregulation's Days are Numbered" (Que les sociétés aériennes se le tiennent pour dit: les jours de la déréglementation sont comptés). D'autres magazines et des revues spécialisées ont aussi participé au débat. Certains ont soutenu que les avantages de la déréglementation dépassent toujours ses coûts, mais tous ont noté que les pressions se font de plus en plus fortes sur les législateurs afin qu'ils rétablissent la réglementation.

La liste qui suit donne des exemples des activités récemment menées au Congrès. On y trouve des rapports, des séances de travail et des réunions consacrées à l'étude des crédits(4).

H643-19 EXTENSION OF CIVIL PENALTY ASSESSMENT DEMONSTRATION PROGRAM (prolongement du programme-pilote concernant l'évaluation des amendes administratives) (17 novembre 1989). Ce rapport traite de l'imposition d'amendes administratives pouvant aller jusqu'à 50 000 $ dans les cas de violation de règlements sur la sécurité, l'entretien et les services dans le domaine du transport aérien.

---

(4) Ces renseignements proviennent du Congressional Information Service, "Index to Publications of the United States Congress", Abstracts Volume, divers numéros. Le H indique une activité de la Chambre des représentants (House of Representatives) et le S une activité du Sénat.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

S263-33 TRANSPORTATION EMPLOYEE TESTING ACT OF 1989 (loi de 1989 sur les tests de dépistage à faire subir aux employés du secteur des transports) (25 octobre 1989). Ce rapport traite de l'établissement possible de programmes de tests de dépistage des drogues et de l'alcool pour les employés des services d'aviation commerciaux et des autres secteurs des transports.

H643-17 REVIEW OF CERTAIN ACQUISITIONS OF VOTING SECURITIES OF AIR CARRIERS (examen de certaines acquisitions d'actions avec droit de vote de transporteurs aériens) (24 octobre 1989). Ce rapport traite de l'interdiction d'acquérir 15 p. 100 ou plus des actions comportant un droit de vote de tout transporteur aérien d'importance tant que le département des Transports n'a pas déterminé l'incidence de cette acquisition sur la sécurité et la concurrence dans l'industrie et sur les actifs des sociétés aériennes.

S263-32 ACQUISITION OF CONTROLLING INTEREST IN AIR CARRIER (acquisition d'un bloc de contrôle dans le cas d'un transporteur aérien) (18 octobre 1989). Ce rapport traite de l'interdiction d'acquérir 25 p. 100 ou plus des actions avec droit de vote d'un transporteur aérien tant que le département des Transports n'a pas étudié l'effet de cette acquisition sur la sécurité et la concurrence dans le secteur et sur les actifs des sociétés aériennes.

S261-66 AIRLINE ACQUISITIONS (acquisitions de sociétés aériennes) (14 juillet 1989). Lors de cette séance de travail, on a étudié un projet de loi visant à interdire les prises de contrôle adossées (leveraged buyout) dans le cas des sociétés aériennes tant que le département des Transports n'a pas jugé que cette transaction n'aura pas d'incidence néfaste sur la sécurité aérienne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

H641-38 LIMITATION DES PÉRIODES DE SERVICE DE VOL DES AGENTS DE BORD (17 mai 1989). Lors de cette séance de travail, on a étudié les liens qui existent entre les heures de travail des agents de bord et la sécurité aérienne.

H181-33.6 CRÉDITS DE 1990 - DÉPARTEMENT DES TRANSPORTS, BUREAU DU SECRÉTAIRE (21 avril 1989). Dans le cadre d'une étude du budget du département des Transports pour l'exercice 1990, le sous-comité des crédits dans le domaine des transports a étudié: a) les rapports sur les bagages des passagers mal acheminés par les sociétés aériennes; b) les plaintes de passagers à l'endroit des sociétés aériennes; c) la concurrence dans l'industrie du transport aérien et le système de réservation informatisée; d) les subventions au titre des services aériens essentiels.

H641-39 COMMISSION D'URGENCE SUR LE CONFLIT DE TRAVAIL À EASTERN AIRLINES (7 mars 1989). Cette séance de travail a porté sur le conflit de travail entre Eastern Airlines et ses employés.

H641-26 EXAMEN DE LA POLITIQUE D'ÉVALUATION DE LA SANTÉ FINANCIÈRE DES TRANSPORTEURS AÉRIENS COMMERCIAUX PAR LE DÉPARTEMENT DES TRANSPORTS, PORTANT PRINCIPALEMENT SUR LE PROJET DE PRIVATISATION DE TRANS WORLD AIRLINES (TWA) (29 septembre 1988). Lors de cette séance de travail, on a examiné les conséquences négatives que pourrait avoir la privatisation de la société TWA sur les services et la sécurité, et la nécessité pour le département des Transports de procéder à une évaluation de la santé financière de cette société.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

H641-19 ÉTUDE DE L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN D'APPOINT MENÉE PAR LA FEDERAL AVIATION ADMINISTRATION (FAA) (ADMINISTRATION DE L'AVIATION FÉDÉRALE) (28 septembre 1988). Lors de cette séance de travail, on a discuté de la sécurité des services offerts par les transporteurs aériens d'appoint et d'autres questions liées aux inspections menées par la Federal Aviation Administration (FAA).

S261-26 LA CONCENTRATION DES SOCIÉTÉS AÉRIENNES AUX AÉROPORTS PLAQUES TOURNANTES (22 septembre 1988). Cette séance de travail a porté sur les répercussions des fusions de sociétés aériennes sur la concurrence dans cette industrie et plus principalement sur l'accroissement de la concentration dans les aéroports plaques tournantes.

S521-14 SYSTÈMES DE RÉSERVATION INFORMATISÉE DES SOCIÉTÉS AÉRIENNES (10 décembre 1987). Lors de cette séance de travail, on a étudié les répercussions des systèmes de réservation informatisée des sociétés aériennes sur la concurrence au sein de l'industrie du transport aérien et sur les consommateurs.

S521-13 LES PROBLÈMES DANS L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN (19 août 1987). Lors de cette séance de travail du sous-comité sur les mesures anti-trust, les monopoles et les droits commerciaux, on a discuté des problèmes liés à la qualité des services offerts par les transporteurs aériens.

Quelques observations sont ici nécessaires au sujet de ces activités. Premièrement, il est possible qu'il y ait chevauchement entre les activités de la Chambre des représentants et celles du Sénat. Ainsi, les deux assemblées ont étudié le problème de l'acquisition d'intérêts majoritaires dans un transporteur aérien, mais elles ont examiné cette question pour divers types de blocs de contrôle.

Autre point important, le fait qu'une activité figure dans cette liste ne signifie pas qu'une loi a été adoptée à ce sujet. Cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

liste vise à signaler les préoccupations des législateurs américains. Certaines activités entraîneront vraiment l'adoption de nouvelles lois ou la modification des lois existantes. Toutefois, le contraire est aussi possible - ou encore l'adoption ou la modification ne se fera pas dans l'avenir immédiat.

D'autres projets de loi pourraient aussi être présentés aux États-Unis sur des sujets qui ne sont pas, ou ne semblent pas, liés aux activités déjà énumérées. Cela tient à la structure hétéroclite de certaines lois américaines. En effet, il arrive qu'on ajoute à une loi des articles ne semblant avoir aucun rapport avec celle-ci.

De plus, les lois visant le transport aérien ne sont pas toutes liées aux résultats de la déréglementation. Ainsi, les actes de terrorisme dont ont fait l'objet les sociétés aériennes ont entraîné l'adoption de lois sur la sécurité dans les aéroports et dans le domaine du transport aérien. Les préoccupations de la population au sujet de la consommation de drogues et d'alcool ont entraîné la présentation de projets de loi destinés à lutter contre les abus, particulièrement dans les industries où la performance d'un employé peut avoir une incidence sur la sécurité de nombreuses personnes. La déréglementation a entraîné une détérioration des relations de travail, ce qui peut avoir poussé certains employés à prendre des drogues ou à abuser de l'alcool, mais ces questions ne sont qu'indirectement liées.

Ces observations ne visent pas à diminuer l'importance de la liste. La déréglementation du transport aérien aux É.-U. au cours des dix dernières années a créé de nombreux problèmes évidents. Les législateurs de ce pays ont tenté, tout comme ceux de notre pays ou ceux de tout pays démocratique l'auraient fait, de résoudre ces problèmes. La liste indique que les problèmes observés tombent dans deux grandes catégories: la baisse de la qualité des services (notamment en ce qui touche aux perceptions en matière de sécurité) et une baisse de la concurrence.

Il en a résulté un examen plus attentif des activités de l'industrie américaine du transport aérien et, comme la liste et la partie qui suit en témoignent, une certaine activité au niveau législatif. Dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un article récent(5), on cite les propos du sénateur John C. Danforth, l'un des parrains d'un des deux projets de loi dont on discutera plus loin, qui résument, semble-t-il, l'opinion de nombreux législateurs: "Notre système ne peut être à la fois déréglementé et non concurrentiel". Dans le même article, on cite aussi les commentaires d'un vice-président d'Airline Economics sur le marché américain: "La triste réalité, c'est que nous ne disposons pas d'une capacité suffisante pour nous permettre un marché libre de toute entrave".

La déréglementation, particulièrement au cours des cinq dernières années, a certainement provoqué un réexamen de l'industrie du transport aérien aux États-Unis et de l'utilité de la réglementation.

PROJETS DE LOI PRÉSENTÉS RÉCEMMENT AU SÉNAT AMÉRICAIN

Les problèmes évidents qui ont surgi à la suite de la déréglementation de l'industrie du transport aérien ont entraîné la présentation de deux projets de loi devant le Sénat des États-Unis à la fin de 1989. Ces deux projets de loi sont les suivants:

S.1741. Airline Competition Enhancement Act (loi sur le renforcement de la concurrence dans le domaine du transport aérien)
Projet de loi présenté par M. McCain (en son nom personnel et au nom de MM. Danforth et Bond) le 6 octobre 1989;

S.1854. Airline Reregulation Act (loi sur le rétablissement de la réglementation sur le transport aérien)
Projet de loi présenté par M. Metzembaum (en son nom personnel et au nom de M. Byrd) le 8 novembre 1989.

Ces deux projets de loi cherchent à résoudre les mêmes problèmes, mais favorisent des solutions différentes. Le projet de loi S.1741 a été présenté par des Républicains et tente d'accroître la concur-

---

(5) "Should Airlines be Reregulated?" (la réglementation visant les sociétés aériennes devrait-elle être rétablie?), Fortune, le 19 juin 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rence dans ce secteur en s'attaquant à certaines méthodes et conditions qui ont permis aux grands transporteurs d'accroître leur emprise sur le marché américain. Le projet de loi S.1854 est quant à lui présenté par des Démocrates et propose la mise sur pied d'un "Aviation Policy Board (conseil de l'aviation) chargé d'établir les tarifs et itinéraires des sociétés aériennes, et d'obliger le secrétaire des Transports à prendre certaines mesures pour améliorer les services et la sécurité dans le secteur du transport aérien"(6).

Le projet de loi S.1854 est le plus clair de ces deux textes législatifs. En effet, il vise à revenir à la situation antérieure à la déréglementation et à rebaptiser le conseil de l'aéronautique civile du nom de conseil de l'aviation. Comme l'a déclaré le sénateur Byrd, l'un des coparrains de ce projet de loi, il pourra ainsi voter une nouvelle fois sur la déréglementation (il avait voté en faveur de la loi de 1978 sur la déréglementation du transport aérien).

On ne sait pas trop comment seraient appliqués les règlements sur les itinéraires et les tarifs, quelle que soit la forme qu'ils prendraient. Avec ce projet de loi, le législateur indique qu'il a confiance en la réglementation gouvernementale, mais sans donner trop de détails sur la façon dont cette réglementation permettrait d'éviter dans les années 1990 les problèmes rencontrés dans les années 1970.

Comme le sénateur Metzenbaum l'a déclaré:

> Je déclare en toute franchise que je ne suis pas certain que le rétablissement de la réglementation constitue la bonne solution. Cependant, je suis convaincu que la déréglementation a été une erreur. Je crois qu'il est important de proposer maintenant le rétablissement de la réglementation de manière à pouvoir en discuter comme l'une des options qui s'offrent pour régler le problème scandaleux de l'état actuel de la concurrence dans l'industrie du transport aérien (traduction).

Le projet de loi S.1741, quant à lui, ne propose pas un retour en arrière. Ses parrains veulent résoudre les problèmes du système

---

(6) Congressional Record (comptes rendus des délibérations du Congrès), le 8 novembre 1989, p. S15272 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

actuel - particulièrement ceux qui sont liés à la puissance commerciale des grands transporteurs et à l'insuffisance des installations des aéroports.

Pour résoudre le problème de la puissance commerciale des principaux transporteurs, le projet de loi propose les mesures suivantes:

1. obliger les mégatransporteurs à abandonner leurs systèmes de réservation informatisée (SRI);

2. éliminer le partage des codes (la possibilité pour un grand transporteur de partager le code de deux lettres utilisé pour le désigner dans son système de réservation informatisée avec un transporteur d'appoint, ce qui fait croire aux voyageurs qu'ils font affaire avec une seule société aérienne);

3. étendre à l'industrie du transport aérien les interdictions contenues dans la Federal Trade Commission Act (loi sur la commission fédérale du commerce) en matière de concurrence et de pratiques déloyales;

4. renforcer la Federal Aviation Act (loi fédérale sur l'aviation) afin de faciliter la tâche aux petits transporteurs aériens souhaitant contester les méthodes commerciales déloyales ou les pratiques trompeuses des grands transporteurs aériens.

Pour accroître la capacité des aéroports, le projet de loi propose les mesures suivantes:

1. "éliminer la règle sur l'achat et la vente (buy-sell rule) et récupérer l'avantage imprévu qui a été accordé aux grands transporteurs en 1985 en reprenant les créneaux (droits de décollage et d'atterrissage dans quatre aéroports importants) et en les vendant aux enchères";(7)

2. autoriser la perception de droits auprès des passagers utilisant les aéroports de manière à permettre d'accroître la capacité des aéroports.

Ces deux projets de loi sont fondés sur des points de vue différents en ce qui touche aux forces du marché et à la réglementation gouvernementale, mais ils se rejoignent quant aux problèmes qu'a entraînés

---

(7) Congressional Record (comptes rendus des délibérations du Congrès), le 6 octobre 1989, p. S12923 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la déréglementation du transport aérien aux États-Unis au cours des dix dernières années.

LA SITUATION PARTICULIÈRE DES PETITES AGGLOMÉRATIONS

Étant donné que tous les États américains comptent de petites agglomérations, il ne faut pas s'étonner du fait que la loi de 1978 sur la déréglementation du transport aérien ait prévu un programme garantissant que ces collectivités ne perdraient pas tous les services aériens dont elles bénéficiaient avant la déréglementation. Comme certains intervenants l'ont signalé: "Ce programme était quelque peu paradoxal puisqu'il augmentait d'une certaine façon la réglementation visant les services aériens offerts aux petites agglomérations afin de permettre une réduction massive de la réglementation pour le reste de l'industrie"(8).

Le passage qui suit et qui est tiré de l'ouvrage de M^me^ Bailey traite des lignes directrices sur les services de remplacement offerts aux petites agglomérations qui étaient énoncées à l'article 419 de la loi de 1978 sur la déréglementation du transport aérien:

> Le conseil a publié une série de lignes directrices en septembre 1979 afin de tenter d'établir un équilibre entre les besoins et désirs des agglomérations et l'orientation générale de la loi qui est de s'en remettre aux forces du marché afin de déterminer le niveau et la qualité des services offerts dans ces agglomérations. Des audiences régionales ont été tenues avant la publication des lignes directrices afin de recueillir le point de vue des États, des agglomérations et des autres parties intéressées. Les lignes directrices garantissaient le maintien des niveaux de trafic jusqu'à un maximum quotidien de 80 sièges dans chaque direction. On jugeait que des trafics plus importants pouvaient se maintenir d'eux-mêmes. Le conseil garantissait l'accès à une ville (ou parfois à deux) qui était intimement liée sur le plan commercial, politique et géographique à l'agglomération et qui lui permettait d'avoir accès au réseau national de transport aérien. Les vols devaient être coordonnés et permettre un voyage aller-retour le même jour. En

---

(8) Bailey et al., (1985), p. 111 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> général, les appareils devaient être munis de deux moteurs et conduits par deux pilotes.
>
> Le processus de remplacement devait se dérouler de manière assez harmonieuse. Un transporteur agréé se devait d'avertir le conseil 90 jours avant la suspension des services offerts dans une agglomération. Le conseil assumait les pertes de la société pendant des périodes subséquentes de 30 jours, jusqu'à ce qu'un autre transporteur soit trouvé. Lorsqu'aucun transporteur n'acceptait de fournir des services aériens non subventionnés dans une agglomération, le conseil invitait les transporteurs intéressés à lui soumettre des propositions s'accompagnant de demandes de subventions. Après avoir étudié les propositions faites, la performance passée des divers transporteurs et les préférences des agglomérations, le conseil choisissait un transporteur et le chargeait de desservir l'agglomération pendant une période d'habituellement deux ans. La loi de 1978 sur la déréglementation du transport aérien ordonnait aussi que des changements importants soient apportés au programme de subventions au titre du service local. En effet, à partir du 1er janvier 1983, tout transporteur pouvait supplanter un transporteur subventionné en prouvant qu'il pouvait améliorer les services et réduire la subvention(9).

L'article 406 de la Loi sur la déréglementation du transport aérien stipulait que les subventions aux transporteurs offrant des services locaux seraient versées jusqu'en 1985. En 1977, ces subventions ont atteint leur maximum, soit 79,8 millions de dollars. En 1982, elles n'étaient plus que de 45,6 millions, tandis que les subventions versées en vertu de l'article 419 s'élevaient à 18,7 millions. En d'autres mots, quatre ans après l'entrée en vigueur de la déréglementation, les subventions au titre des services offerts aux petites agglomérations (c'est-à-dire le total des subventions versées en vertu des articles 406 et 419) se chiffraient à 64,3 millions de dollars, soit une baisse de près de 20 p. 100 par rapport à 1977.

La loi sur la déréglementation du transport aérien exigeait aussi que les tarifs pluritransporteurs soient étendus aux transporteurs d'appoint. Cette disposition a cessé de s'appliquer en 1983 et les principaux transporteurs aériens ont depuis annulé les ententes relatives à des tarifs pluritransporteurs conclues avec des transporteurs régionaux sauf

---

(9) Ibid., p. 116-117 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lorsque ceux-ci avaient aussi conclu avec eux une entente sur le partage de leur code. (Dans de nombreux cas, les grands transporteurs détenaient une partie des actions de ces transporteurs régionaux.)

Les intervenants ne s'entendent pas sur les conséquences de la déréglementation pour les petites agglomérations. Certains soutiennent que les services ont été améliorés, puisqu'un plus grand nombre de départs sont effectués de ces endroits. D'autres signalent que ces vols plus nombreux sont faits à bord d'appareils plus petits et moins confortables, qu'ils nécessitent des changements d'avions dans des aéroports plus importants et qu'ils entraînent inévitablement des périodes d'attente plus longues en raison du recours à des réseaux en étoile. Même les partisans de la déréglementation admettent que les coûts-avantages de la déréglementation n'ont pas été répartis d'une manière uniforme.

Il est certain que de petites agglomérations ont dû sortir perdantes de cette entreprise. Il n'est donc pas surprenant de constater que les parrains du projet de loi S.17341, soit les sénateurs McCain, Danforth et Bond, viennent de l'Arizona et du Missouri, des États formés principalement de petites agglomérations.

CONCLUSIONS

Il est trop tôt pour dire si le Congrès américain adoptera une loi rétablissant la réglementation sur le transport aérien. Les deux projets de loi présentés au Sénat montrent que l'on peut tenter de rétablir la réglementation dans ce secteur de différents façons, c'est-à-dire en revenant au type de réglementation qui était appliqué avant 1978 ou encore en tentant d'établir de nouveaux règlements visant à résoudre les problèmes qui sont apparus depuis l'adoption de la loi de 1978.

Les propos des parrains de ces projets de loi et les comptes rendus des autres activités menées au Congrès indiquent clairement que des problèmes semblent avoir surgi après l'entrée en vigueur de la loi sur la déréglementation du transport aérien, il y a dix ans. Au début de cette période, 200 nouvelles sociétés aériennes ont fait leur apparition sur le marché américain, les tarifs ont baissé et le nombre des voyageurs a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

augmenté, mais on observe maintenant une plus grande concentration des entreprises sur le marché, et la congestion des aéroports et la détérioration des services constituent continuellement une source de problèmes.

De toutes ces nouvelles entreprises, 59 seulement demeurent toujours en activité. Les grands transporteurs ont trouvé des façons d'exercer leur pouvoir monopolistique - par exemple, en utilisant de façon dynamique leurs systèmes de réservation informatisée, en procédant à des fusions et en accroissant la concentration dans les aéroports plaques tournantes. Comme le sénateur Danforth l'a indiqué: "Les consommateurs ne peuvent profiter des avantages que la forte concurrence était censée leur procurer". Un de ceux qui coparrainnent avec lui le projet de loi S-1741 a résumé les tendances actuellement observées aux États-Unis de la façon suivante: "(...) Nous sommes en train d'inaugurer, si ce n'est déjà fait, une période de rétablissement effectif de la réglementation".